



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia de 8 de mayo de 2015

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª)

Rec. n.º 444/2014

SUMARIO:

Educación. Becas. Impugnación del Real Decreto 1721/2007. Órganos consultivos. Valoración del rendimiento académico. El Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico es un órgano de consulta cuyo objeto es mejorar la eficiencia y transparencia del sistema. Para esto emite informes de tipo estadístico, estudios, indicadores, pero no tiene reconocida una función consultiva respecto de los proyectos normativos, a diferencia de aquellos otros órganos que si han intervenido y cuyo informe era preceptivo (Consejo de Universidades, Conferencia General de Política Universitaria y Consejo de Estudiantes Universitario del Estado). El «rendimiento académico» es un concepto indeterminado presente en el régimen jurídico del sistema de becas, en cuyo marco normativo está presente tanto ese componente del sistema como el expreso apoderamiento al Gobierno para que lo integre en la regulación que haga, tanto general como por cursos. Era carga procesal de la recurrente razonar que el Real Decreto ha hecho una inadecuada integración del concepto «rendimiento académico», y si bien es objetivo que da lugar a un trato diferenciado, debería haber razonado que lo que en principio era una legítima diferenciación ha sido integrada con un resultado contrario a Derecho por dar lugar a una diferencia de trato injustificada. Para esto debería haber traído a la consideración de la Sala un término de comparación válido y aceptable, y exponer cómo a quienes están en la misma situación jurídica, la norma les confiere un trato desigual contrario a Derecho. En consecuencia, es cierto que la beca tiene por objeto garantizar que sea efectiva la igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a la educación respecto de estudiantes en condiciones socioeconómicas desfavorables, es garantía de acceso a niveles no obligatorios y es un instrumento de remoción de obstáculos para lograr tales objetivos. Esto es así, pero es mandato legal -y reiterado- que se conjuge ese sistema con el rendimiento académico, luego es un fin lícito que el sistema de becas como subvención que es -luego instrumento de fomento- en cuanto que recae sobre recursos limitados, fomente la responsabilidad en el estudio por parte de los beneficiarios, tanto para el acceso como para mantenerse en él.

PRECEPTOS:

Ley Orgánica 8/1985 (LODE), art. 6.3 h).

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 62.

Ley 50/1997 (Ley del Gobierno), art. 24.

Ley Orgánica 2/2006 (de Educación), art. 83.

RD 1721/2007 (becas y ayudas al estudio personalizadas), arts. 3 a 5 y disp. final segunda.

PONENTE:

Don José Luis Requero Ibáñez.

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo

Contencioso-Administrativo

Sección: CUARTA

S E N T E N C I A

Fecha de Sentencia: 08/05/2015

REC.ORDINARIO(c/d) Recurso Núm.: 444 / 2014

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Votación: 05/05/2015

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Secretaría de Sala : Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Escrito por: RSG

Nota:

DISPOSICIONES GENERALES. RÉGIMEN DE BECAS. LEGALIDAD DE CRITERIO DEL RENDIMIENTO ACADÉMICO DENTRO DEL SISTEMA DE BECAS, TANTO PARA EL ACCESO AL MISMO COMO PARA LAS BECAS DE CUANTÍA VARIABLE. INTEGRACIÓN DE TAL CONCEPTO PRESENTE EN LAS NORMAS DE RANGO SUPERIOR QUE REGULAN EL RÉGIMEN DE BECAS.

REC.ORDINARIO(c/d) Num.: 444/2014

Votación: 05/05/2015

Ponente Excmo. Sr. D.: José Luis Requero Ibáñez

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN: CUARTA



www.civil-mercantil.com

Excmos. Sres.: Presidente:

D. Segundo Menéndez Pérez

Magistrados:

D. Luis María Díez Picazo Giménez

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Jesús Cudero Blas

D. Ramón Trillo Torres

En la Villa de Madrid, a ocho de Mayo de dos mil quince. VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Cuarta por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso- administrativo número 444/2014 interpuesto por el Procurador don Aníbal Bordallo Huidobro en representación de la CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ASOCIACIONES DE MADRES Y PADRES DE ALUMNOS (CEAPA) los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2014/2015, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas (BOE nº 144, de 14 de junio de 2014). Ha comparecido como parte demandada la Administración del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

El Procurador don Aníbal Bordallo Huidobro en representación de la CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ASOCIACIONES DE MADRES Y PADRES DE ALUMNOS (en adelante CEAPA) interpuso el 10 de julio de 2014 ante esta Sala recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 472/2014, de 13 de junio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2014/2015, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

Segundo.

Presentado, admitido a trámite el presente recurso jurisdiccional y anunciado en los Diarios Oficiales, se reclamó el expediente administrativo y recibido, se confirió traslado del mismo a la demandante para que en el plazo legal formulase demanda, trámite que verificó el 29 de octubre de 2014.

Tercero.

La parte demandante basa su demanda, muy en síntesis, en los siguientes razonamientos:



www.civil-mercantil.com

1º En la tramitación del procedimiento para dictar el Real Decreto que se recurre se ha obviado la consulta al Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico, exigible conforme al artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante Ley del Gobierno), lo que hace que el Real Decreto sea nulo conforme al artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .

2º El Real Decreto establece una nota mínima para el acceso a las becas y ayudas públicas y una cuantía variable en relación con el rendimiento académico, vulnerando con ello el artículo 6.3.h) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio , reguladora del Derecho a la Educación (en adelante, LODE), el artículo 83 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), los artículos 27, 14 y 9.2 de la Constitución Española . Se modifican además ciertos aspectos del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas personalizadas; que resultan discriminatorios y afectan a la obligación de la Administración Pública de remover los obstáculos que impidan el derecho a la igualdad, en concreto los artículos 181 , 191, 22.2.b) y 29 .

Cuarto.

Según lo expuesto anteriormente es pretensión de la actora que se declare nulo el Real Decreto 472/2014, de 13 de junio, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por no ser conforme a Derecho, condenando a la Administración demandada al pago de las costas procesales.

Quinto.

Por Diligencia de ordenación de 5 de noviembre de 2014 se acordó conferir al Abogado del Estado el plazo de veinte días para contestar a la demanda, lo que efectuó en escrito presentado el 18 de diciembre de 2014 en el que interesó, en esencia, que se desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto con imposición de las costas causadas a la recurrente y ello por las siguientes razones:

1º Si bien el artículo 24.1 c) de la Ley del Gobierno prevé el trámite de audiencia a los ciudadanos, su apartado d) prevé también que dicho trámite no es necesario si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración, que en el caso del Real Decreto impugnado, hicieron la Comisión Permanente del Consejo de Estudiantes Universitario del Estado (CEUE), el Consejo Escolar de Estado (CEE) e incluso la propia recurrente. No concurre por tanto la infracción invocada.

2º La recurrente no especifica qué preceptos de la normativa legal infringe el Real Decreto impugnado y solicita la nulidad de todo el Real Decreto, no sólo de los preceptos concretos sobre los que vierte algún comentario. Realiza además una lectura parcial del artículo 83 de la LOE , deduciendo unos principios de los preceptos legales que cita y omitiendo otros, que son los que precisamente delimitan las modalidades y cuantías de las becas y los requisitos exigibles económicos y académicos pues es una facultad legalmente atribuida a la potestad reglamentaria del Gobierno.



www.civil-mercantil.com

Sexto.

No habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba ni trámite de conclusiones por Decreto de 7 de enero de 2015 se declararon conclusas las actuaciones y pendientes de señalamiento para votación y fallo.

Séptimo.

Mediante Providencia de 24 de marzo de 2015 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez y se señaló para votación y fallo de este recurso el día 5 de mayo de 2015, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez, Magistrado de la Sala quien expresa el parecer de la misma conforme a los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

El Real Decreto 472/2014 impugnado tiene por objeto el descrito en el Antecedente de Hecho Primero de esta Sentencia. Tal norma se dicta en aplicación de la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1721/2007 , que regula el régimen de becas y ayudas al estudio, y apodera al Gobierno para que anualmente apruebe un real decreto, como el ahora impugnado, en el que se fijen para cada curso los diversos aspectos de tal régimen que regula (umbrales de renta, enseñanzas objeto de las becas y ayudas, cuantías, requisitos, etc.).

Segundo.

Como primer motivo de impugnación se alega que el Real Decreto incurre en el motivo de nulidad del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992 , si bien debe entenderse que será el supuesto del artículo 62.2 al tratarse de una disposición general y no de un acto. En concreto se alega que en el procedimiento de elaboración se infringe el artículo 24 de la Ley del Gobierno al no recabarse informe del Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico, órgano creado y regulado por el Real Decreto 1220/2010, de 1 de octubre, en ejecución de la Disposición Adicional 22 de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril .

Tercero.

Se desestima tal motivo de impugnación pues del artículo 24.1.c) y d) de la Ley del Gobierno no se deduce que fuese preceptivo recabar informe del Observatorio. Tal órgano se concibe en el citado Real Decreto 1220/2010 como un órgano de consulta cuyo objeto es mejorar la eficiencia y transparencia del sistema. Para esto emite informes de tipo estadístico, estudios, indicadores (cf. artículo 2), pero no tiene reconocida una función consultiva respecto de los proyectos normativos, a diferencia de aquellos otros órganos que si han intervenido y cuyo informe era preceptivo (Consejo de Universidades, Conferencia General de Política Universitaria y Consejo de Estudiantes Universitario del Estado).



www.civil-mercantil.com

Cuarto.

En cuanto al fondo, el Suplico de la demanda no especifica qué preceptos se pretende que se declaren nulos, lo que exige estar a los Fundamentos de Derecho de la misma de los que se deduce que impugna los artículos 3 a 5 y la Disposición Final Segunda apartados 3 , 4 , 5 y 8 en cuanto que reforma los artículos 18.1 , 19.1 , 22.2 y 29 del Real Decreto 1721/2007 , respectivamente. A su vez en la demanda hay que diferenciar dos bloques de motivos de impugnación: el primero, en el que se impugna la exigencia de una nota para el acceso al régimen de becas más una nota media para acceder a las becas variables (a este aspecto se ciñe la impugnación de los artículos 3 a 5) y, en segundo lugar, la impugnación de la Disposición Final Segunda.

Quinto.

En cuanto al primer bloque, la parte actora viene a plantear, en conjunto, que el Real Decreto impugnado implica un cambio de paradigma en materia de becas. Así de un sistema basado en la situación socioeconómica del beneficiario, se pasa a otro sistema basado fundamentalmente en el rendimiento académico. Esto, como se ha dicho, se plantea en una doble vertiente: en cuanto al acceso al régimen de becas como a la posibilidad de obtener becas de cuantía variable, todo lo cual descansa, a su vez, en los artículos 9 , 18.2 , 19.2 , 23 y 27.1 del Real Decreto 1721/2007 , reformado en esos aspectos por el Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto. Esta disposición está impugnada ante esta Sala en el recurso jurisdiccional 366/2013, actualmente suspendido en tanto se resuelve el conflicto positivo de competencias 6975/2013 ante el Tribunal Constitucional.

Sexto.

La pretensión anulatoria de la demandante se sustenta en la invocación del artículo 6.3.h) de la LODE más el artículo 83 de la LOE , así como la doctrina del Tribunal Constitucional que entiende aplicable. A partir de tales citas lo que plantea no son tanto motivos de ilegalidad a los efectos del artículo 62.2 de la Ley 30/1992 , como su discrepancia respecto de la regulación iniciada tras el Real Decreto 609/2013 y de la que el Real Decreto impugnado no es más que reflejo o aplicación para el curso 2014/2015, sin innovarla; además tal discrepancia la basa en reproducir pasajes de los pareceres críticos expuestos por aquellos que han intervenido en el procedimiento de elaboración de la norma impugnada.

Séptimo.

El "rendimiento académico" es un concepto indeterminado que está presente en el régimen jurídico del sistema de becas en el artículo 83.1 y 3 de la LOE , pero que ya estaba presente en el artículo 45.1.2º de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades , en el artículo 4.1.3º de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre , de calidad de la Educación o en la Disposición Adicional Novena.2º de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de Reformas para el Impulso a la Productividad . En ese cuadro normativo está presente tanto ese componente del sistema como el expreso apoderamiento al Gobierno para que lo integre en la regulación que haga, tanto general como por cursos.

Octavo.

A partir de lo expuesto era carga procesal de la recurrente razonar que el Real Decreto ha hecho una inadecuada integración del concepto "rendimiento académico" y si bien es



www.civil-mercantil.com

objetivo que da lugar a un trato diferenciado, debería haber razonado que lo que en principio era una legítima diferenciación ha sido integrada con un resultado contrario a Derecho por dar lugar a una diferencia de trato injustificada. Para esto debería haber traído a la consideración de la Sala un término de comparación válido y aceptable, y exponer cómo a quienes están en la misma situación jurídica, la norma les confiere un trato desigual contrario a Derecho.

Noveno.

En consecuencia, es cierto que la beca tiene por objeto garantizar que sea efectiva la igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a la educación respecto de estudiantes en condiciones socioeconómicas desfavorables, es garantía de acceso a niveles no obligatorios y es un instrumento de remoción de obstáculos para lograr tales objetivos (cf. artículo 9.2 de la Constitución). Esto es así, pero es mandato legal -y reiterado- que se conjugue ese sistema con el rendimiento académico, luego es un fin lícito que el sistema de becas como subvención que es -luego instrumento de fomento- en cuanto que recae sobre recursos limitados, fomente la responsabilidad en el estudio por parte de los beneficiarios, tanto para el acceso como para mantenerse en él.

Décimo.

Las normas citadas en el anterior Fundamento de Derecho Séptimo apoderan al Gobierno para regular el régimen de becas y en ejercicio de tal potestad ha fijado un criterio que concreta qué se entiende a estos efectos por "rendimiento académico". Cosa distinta es que esa concreción hubiere dado lugar a una exigencia desproporcionada, lo que no se razona y, todo lo más, la actora opone que la nota de 6.5 es superior a la exigida para el acceso a la Universidad. Pero tal nota en sí responde a un criterio admisible, legítimo y que no admite más opción que sustituirlo por otro, con lo que se entraría ya en un juicio de oportunidad no de legalidad. Y añádase que la actora se fija en un aspecto pero nada dice de qué hay de irrazonabilidad en la nota de acceso al Bachillerato, Formación Profesional, Másteres o, dentro del acceso a la Universidad, para la beca de matrícula.

Undécimo.

Por último se impugna la Disposición Final Segunda en los aspectos expuestos en el Fundamento de Derecho Cuarto, impugnación que se desestima. La demandante glosa la reforma comparándola con la anterior pero sin razonar, a los efectos del artículo 62.2 de la Ley 30/1992 , qué norma de rango superior se infringiría. El procedimiento de elaboración tampoco arroja luz sobre algún motivo de ilegalidad pues nada se alegó sobre tales reformas salvo el Consejo Escolar del Estado, que criticó como defectuosa técnica legislativa que se reforme el Real Decreto 1721/2007 en este tipo de reales decretos anuales y respecto de los artículos 18.1 y 19.1 se limita a comentar su contenido reformado. Sólo el Consejo de Estado -al que se remite la actora- echa en falta una explicación de la reforma, pero no opone motivo de ilegalidad alguno.

Duodécimo.

Al desestimarse la demanda se hace imposición de las costas a la parte recurrente conforme al artículo 139.1 de la LJCA , para lo cual en la tasación de costas que se efectúa no podrá excederse la cantidad de 4000 euros.

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.

Se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ASOCIACIONES DE MADRES Y PADRES DE ALUMNOS (CEAPA) contra el Real Decreto 472/2014, de 13 de junio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2014/2015, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, norma que se confirma.

Segundo.

Se hace imposición de costas a la parte recurrente con el límite expuesto en el último Fundamento de Derecho.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

D. Segundo Menéndez Pérez D. Luis María Díez Picazo Giménez
D^a María del Pilar Teso Gamella D. José Luis Requero Ibáñez
D. Jesús Cudero Blas D. Ramón Trillo Torres

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. José Luis Requero Ibáñez, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.